



제 418국회 (정기회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

백두대간 보호에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

■ 조경태의원 대표발의(의안번호 제2202359호)

2024. 9.

농림축산식품해양수산위원회

전문위원 임 재 금

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	3
1. 백두대간보호지역 핵심구역에서 쉼터 및 전망시설의 설치·정비 행위 허용	3
2. 백두대간보호지역 완충구역에서 숲속야영장 설치행위의 허용	6

I. 제안경위

가. 제 안 자 : 조경태의원 등 10인

나. 제 안 일 : 2024. 7. 29.

다. 회 부 일 : 2024. 7. 30.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 백두대간의 보호를 위하여 백두대간보호지역(핵심구역, 완충구역)을 지정하여 건축물의 건축, 인공구조물의 설치 등의 행위를 제한하면서 등산로 또는 탐방로의 설치·정비, 자연휴양림과 치유의 숲 설치 등 예외적인 경우에 한해 허용하고 있음.

그런데 현행 법률은 개발행위 억제와 보호지역 지정·해제 등에 관한 사항 위주로 규정하고 있어, 안전하고 건전한 산림이용문화 정착, 백두대간 등산과 여가생활을 비롯한 국민의 산림휴양 수요 충족과 지역경제 활력 촉진 등에 관한 사항이 미흡하다는 지적이 있음.

이에 백두대간 산행 과정에서 휴식공간 부재로 인한 안전문제를 최소화하고 경관수요를 충족하기 위하여 핵심구역 내 쉼터 및 전망시설의 설치가 가능하도록 하고, 백두대간의 잠재휴양수요를 충족하기 위해 완충구역 내 숲속야영장 설치를 허용함으로써 백두대간이 현세대의 여가수요를 충족함과 동시에 지역경제 활성화에 기여하려는 것임

(안 제7조제1항제4호의2 및 같은 조 제2항제2호).

Ⅲ. 검토의견

1. 백두대간보호지역 핵심구역에서 쉼터 및 전망시설의 설치·정비 행위 허용

개정안은 백두대간보호지역 중 핵심구역에서 쉼터 및 전망시설을 설치 또는 정비하는 행위를 허용하고 있음(안 제7조제1항제4호의2).

현행	개정안
제7조(보호지역에서의 행위 제한)	제7조(보호지역에서의 행위 제한)
① 누구든지 보호지역 중 핵심 구역에서는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 건축물의 건축, 인공구조물이나 그 밖의 시설물의 설치, 토지의 형질변경, 토석(土石)의 채취 또는 이와 유사한 행위를 하여서는 아니 된다.	① ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.
1. ~ 4. (생략)	1. ~ 4. (현행과 같음)
4의2. 등산로 또는 <u>탐방로</u> 의 설치·정비	4의2. ----- <u>탐방로(쉼터 및 전망시설을 포함한다)</u> ----- -----
5. ~ 10. (생략)	5. ~ 10. (현행과 같음)

백두대간보호지역(이하 “보호지역”)은 백두대간¹⁾ 중 특별히 보호할

1) 현행법 제2조제1호에 따르면, “백두대간”이란 백두산에서 시작하여 금강산, 설악산, 태

필요가 있다고 인정되어 산림청장이 지정·고시하는 지역으로²⁾ 2024년 기준 총 27만 7,645ha가 지정되어 있는데, 보호 정도에 따라 핵심구역과 완충구역으로 구분됨.

보호지역 중 핵심구역은 백두대간의 능선을 중심으로 특별히 보호하고자 하는 지역인데, 보호지역의 65%(18만 9,950ha)를 차지함.

현행법상 핵심구역에서는 국방·군사시설의 설치, 도로·철도·하천 등 국가기반시설의 설치, 산림보호 등을 위한 시설의 설치, 등산로 또는 탐방로 설치·정비 등을 제외하고는 건축물의 건축, 인공구조물이나 그 밖의 시설물의 설치 등이 제한됨.³⁾

백산, 소백산을 거쳐 지리산으로 이어지는 큰 산줄기를 말함.

2) 제6조(백두대간보호지역의 지정) ② 산림청장은 백두대간 중 생태계, 자연경관 또는 산림 등에 대하여 특별한 보호가 필요하다고 인정하는 지역을 제1항 본문에 따른 원칙과 기준에 따라 환경부장관과 협의하여 보호지역으로 지정할 수 있다. 이 경우 보호지역은 다음 각 호와 같다.

1. 핵심구역: 백두대간의 능선을 중심으로 특별히 보호하려는 지역
2. 완충구역: 핵심구역과 맞닿은 지역으로서 핵심구역 보호를 위하여 필요한 지역

3) 제7조(보호지역에서의 행위 제한) ① 누구든지 보호지역 중 핵심구역에서는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 건축물의 건축, 인공구조물이나 그 밖의 시설물의 설치, 토지의 형질변경, 토석(土石)의 채취 또는 이와 유사한 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 국방·군사시설의 설치

1의2. 「6·25 전사자유해의 발굴 등에 관한 법률」 제9조에 따른 전사자유해의 조사·발굴

2. 도로·철도·하천 등 반드시 필요한 공용·공공용 시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 설치

3. 생태통로, 자연환경 보전·이용 시설, 생태 복원시설 등 자연환경 보전을 위한 시설의 설치

4. 산림보호, 산림자원의 보전 및 증식, 임업 시험연구를 위한 시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 설치

- 4의2. 등산로 또는 탐방로의 설치·정비

5. 「국가유산기본법」 제3조에 따른 국가유산 및 전통사찰의 복원·보수·이전 및 그 보존관리를 위한 시설과 「국가유산기본법」 제3조에 따른 국가유산 및 전통사찰과 관련된 비석, 기념탑, 그 밖에 이와 유사한 시설의 문화재 및 전통사찰의 복원·보수·이전 및 그 보존관리를 위한 시설과 문화재 및 전통사찰과 관련된 비석, 기념탑, 그 밖에 이와 유사한 시설의 설치, 「매장유산 보호 및 조사에 관한 법률」 제11조제1항 단서에 따른 매장유산의 발굴

6. 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」에 따른 신·재생에너지의 이용·보급을 위한 시설의 설치

7. 광산의 시설기준, 개발면적의 제한, 훼손지의 복구 등 대통령령으로 정하는 일정 조건하에서의 광산 개발

8. 농가주택, 농림축산시설 등 지역주민의 생활과 관계되는 시설로서 대통령령으로 정하는 시

개정안은 현행법에서 보호구역 내에서 설치·정비가 가능하도록 규정하고 있는 탐방로⁴⁾에 쉼터 및 전망시설을 추가함으로써 이용객들의 휴식공간 확보를 통한 안전 및 편의 증진 등을 도모하고 지역경제 활성화에 기여하려는 취지로 입법필요성은 이해되고, 산림청도 개정의 필요성에 공감하고 있음.

다만, 개정안과 관련해서는 다음 사항에 대한 논의가 필요해 보임.

첫째, 탐방로에 전망시설을 설치하는 사항과 관련해서는 전망대 조성에 수반되는 2차적인 산림훼손 및 환경오염에 대한 우려⁵⁾가 제기될 수 있어 백두대간을 보호하고자 하는 이 법의 목적⁶⁾과 부합하는지에 대한 논의가 필요할 것으로 보임.

둘째, “쉼터 및 전망시설”이란 용어를 따로 정의하고 있지 않아 현장에서 자의적으로 필요 시설을 설치·운영할 수 있으므로, 개정안을 수용하는 경우 집행과정에서 백두대간을 보호하고자 하는 이 법의 취지를 훼손하지 않는 범위에서 운영할 수 있도록 그 구체적인 사항은

설의 설치

- 8의2. 「전파법」 제2조제1항제6호에 따른 무선국 중 기지국의 설치. 다만, 산불·조난 신고 등의 무선통신을 위하여 해당 지역에 기지국의 설치가 부득이한 경우로 한정한다.
9. 제1호, 제2호부터 제4호까지, 제4호의2, 제5호부터 제8호까지 및 제8호의2의 시설을 유지·관리하는 데 필요한 전기시설, 상하수도시설 등 대통령령으로 정하는 부대시설의 설치
10. 제1호, 제2호부터 제4호까지, 제4호의2, 제5호부터 제8호까지 및 제9호의 시설(제8호의2의 시설을 유지·관리하는 데 필요한 부대시설은 제외한다)을 설치하기 위한 진입로, 현장사무소, 작업장 등 대통령령으로 정하는 임시시설의 설치
- 4) 탐방로란 「산림문화·휴양에 관한 법률」 제22조의2제4호에 따라 “산림생태를 체험·학습 또는 관찰하는 활동을 하는 길”을 말함.
- 5) “산림 파괴하는 산림 탐방로, 이게 맞나요?...밀양 용두산 가봤더니”, 경남도민일보, 2024.7.11.
- 6) 제1조(목적) 이 법은 백두대간의 보호에 필요한 사항을 규정하여 무분별한 개발행위로 인한 훼손을 방지함으로써 국토를 건전하게 보전하고 쾌적한 자연환경을 조성함을 목적으로 한다.

하위법령으로 정할 수 있는 위임 근거를 보완할 필요가 있어 보임.

2. 백두대간보호지역 완충구역에서 숲속야영장 설치 행위의 허용

개정안은 보호지역 완충구역에서 「산림문화·휴양에 관한 법률」 제2조제8호에 따른 숲속야영장의 설치 행위를 허용하고 있음(안 제7조제2항제2호).

현행	개정안
제7조(보호지역에서의 행위 제한) ② 누구든지 보호지역 중 완충구역에서는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 건축물의 건축, 인공구조물이나 그 밖의 시설물의 설치, 토지의 형질변경, 토석의 채취 또는 이와 유사한 행위를 하여서는 아니 된다. 1. (생략) 2. 「수목원 조성 및 진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 수목원, 「산림문화·휴양에 관한 법률」 제2조제2호 및 제5호에 따른 자연휴양림과 치유의 숲, 그 밖에 대통령령으로 정하는 산림공익시설의 설치	제7조(보호지역에서의 행위 제한) ② ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- 1. (현행과 같음) 2. ----- ----- ----- -----제2조제2호·제5호·제8호-----자연휴양림·치유의 숲·숲속야영장----- ----- -----

현행	개정안
3. ~ 11. (생략)	3. ~ 11. (현행과 같음)

보호지역 중 완충구역은 핵심구역과 맞닿은 지역으로서 핵심구역 보호를 위하여 필요한 지역인데, 2024년 기준 보호지역의 35%(9만 6,581ha)를 차지함.

현행법상 완충구역에서는 핵심구역에서 허용되는 시설을 포함하여 수목원과 자연휴양림 등 산림공익시설의 설치, 임도 등 산림경영과 관련된 시설의 설치, 일정 규모 이하의 농림어업인의 주택 및 종교시설의 증축 또는 개축 등이 허용되며, 이를 제외하고는 핵심구역과 마찬가지로 건축물의 건축 등이 제한됨.⁷⁾

7) 제7조(보호지역에서의 행위 제한) ② 누구든지 보호지역 중 완충구역에서는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 건축물의 건축, 인공구조물이나 그 밖의 시설물의 설치, 토지의 형질변경, 토석의 채취 또는 이와 유사한 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 제1항제1호부터 제8호까지의 시설의 설치 등
2. 「수목원 조성 및 진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 수목원, 「산림문화·휴양에 관한 법률」 제2조제2호 및 제5호에 따른 자연휴양림과 치유의 숲, 그 밖에 대통령령으로 정하는 산림공익시설의 설치
3. 임도(林道), 산림경영관리사(山林經營管理舍) 등 산림경영과 관련된 시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 설치
4. 교육, 연구 및 기술개발과 관련된 시설 중 대통령령으로 정하는 시설의 설치
5. 대통령령으로 정하는 규모 이하의 농림어업인의 주택 및 종교시설의 증축 또는 개축
6. 전력·석유 또는 가스의 공급시설 등 대통령령으로 정하는 시설의 설치
7. 관계 법령에 따른 인가·허가 등을 받은 도별 개발면적 안에서 대통령령으로 정하는 석회석의 노천 채광(採鑛)
8. 백두대간의 보호를 위하여 대통령령으로 정하는 홍보·교육 시설의 설치
9. 「장사 등에 관한 법률」에 따른 신고를 한 개인묘지, 개인 또는 가족 봉안묘(奉安墓)의 설치. 다만, 「산지관리법」에 따른 산지 외의 토지로 한정한다.
- 9의2. 2004년 12월 31일 이전에 「초지법」 제5조에 따른 초지조성허가를 받아 조성된 초지에서 대통령령으로 정하는 축산업 관련 체험시설을 위한 시설의 설치
10. 제1호부터 제9호까지 및 제9호의2의 시설을 유지·관리하는 데 필요한 전기시설, 상하수도시설 등 대통령령으로 정하는 부대시설의 설치
11. 제1호부터 제9호까지, 제9호의2 및 제10호의 시설(제1항제1호의2 및 제8호의2에 따른 시설 및 해당 시설을 유지·관리하는 데 필요한 부대시설은 제외한다)을 설치하기 위한 진입로, 현장사무소, 작업장

개정안은 현행법에서 완충구역 내에 설치가 가능하도록 규정하고 있는 수목원, 자연휴양림, 치유의 숲 등 산림공익시설에 숲속야영장을 추가함으로써 백두대간보호지역에 많이 분포하고 있는 울창한 숲을 활용하여 현대인의 건강증진과 심신 안정 등에 도움을 주는 산림치유 니즈에 부응하기 취지로 입법필요성은 이해되고, 산림청도 개정의 필요성에 공감하고 있음.

다만, 숲속야영장은 기존 자연휴양림, 치유의 숲과 마찬가지로 편익 시설, 위생시설, 체험·교육시설, 체육시설, 전기·통신시설 및 안전시설 등의 설치가 필요하므로⁸⁾, 산림훼손과 환경오염 등이 수반된다는 점에서 백두대간을 보호하고자 하는 이 법의 목적과 부합하는지에 대한 논의가 필요할 것으로 보임.

따라서 개정안과 관련해서는 무분별한 개발행위로 인한 백두대간의 훼손을 방지하기 이 법의 목적, 우수한 산림자원을 산림휴양 등에 활용하기 위한 개정안의 입법취지, 산림청의 수용의견 등을 종합한 논의가 필요해 보임.

문 의 처
02)6788-5423

등 대통령령으로 정하는 임시시설의 설치

8) 참고자료2, ‘백두대간보호지역 완충구역 내 가능 시설 비교’

참 고 자 료

지역별 백두대간보호지역 현황 및 보호지역도

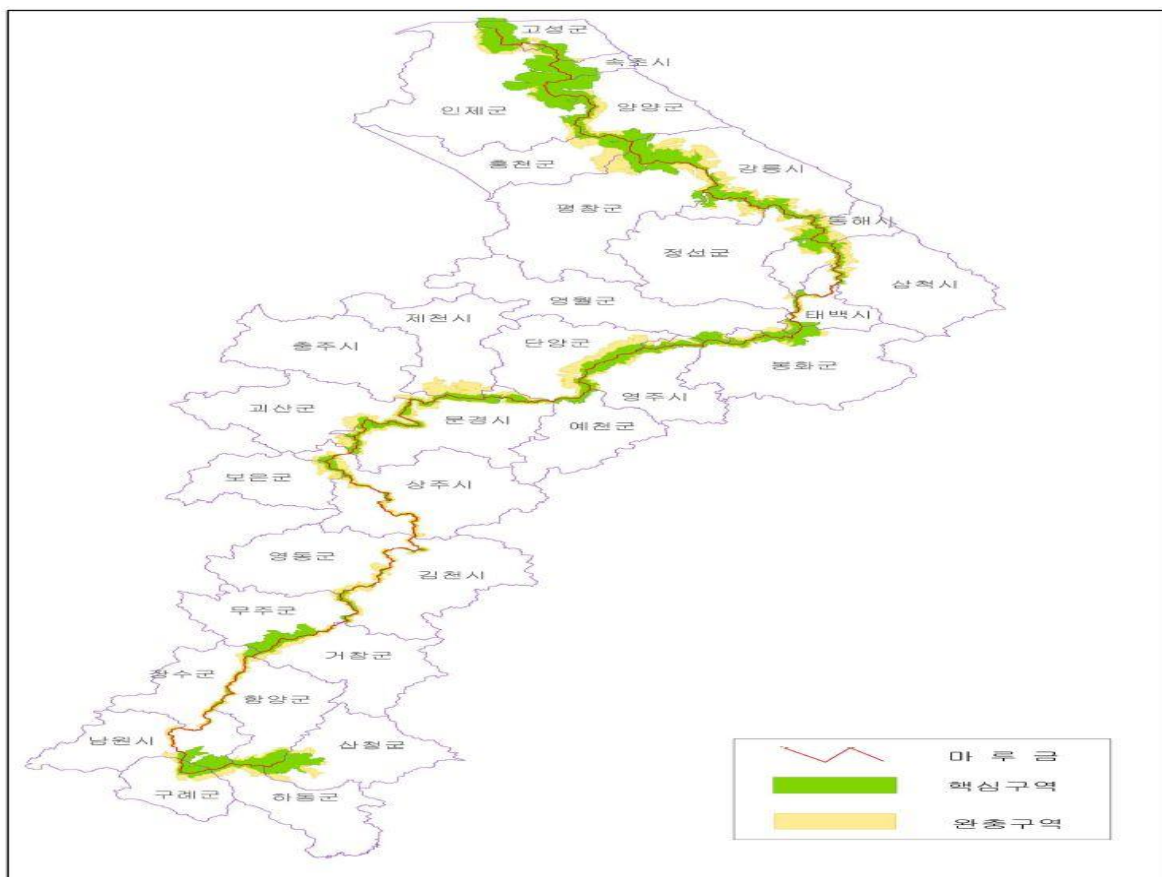
□ 백두대간보호지역 현황

구분	현재 지정면적(ha)		
	계	핵심(65%)	완충(35%)
계	277,645	181,064	96,581
강원	145,314	105,231	40,083
충북	37,581	11,973	25,608
전북	18,162	14,345	3,817
전남	5,249	3,420	1,829
경북	48,212	32,013	16,199
경남	23,127	14,082	9,045

* 행정구역 : 6개도, 32개 시·군, 108개 읍·면·동

* 서식식물종 : 1,867종(총 4,881종의 38.3%), 특산식물 : 83종(총 328종의 25.3%)

☐ 백두대간보호지역도



자료 : 산림청

참고 2

백두대간보호지역 완충구역 내 가능 시설 비교

시설	수목원	자연휴양림	치유의 숲	산림욕장	숲속야영장(개정안)
설치 기준	○ 증식 및 재배시설 -관수시설, 양묘장 ○ 관리시설 -관리사, 종자저장고, 연구실 ○ 전시시설 -교육·관목 및 초본 식물전시원 -생태관찰로 -전시온실 ○ 편의시설 -주차장·휴게실·화장실·임산물판매장·매점 또는 휴게음식점 등 산림청장이 수목원의 운영에 필요하다고 인정하는 시설	○ 숙박시설 -숲속의 집·산림휴양관·트리하우스 등 ○ 편의시설 -임도·야영장·오토캠핑장·야외탁자·데크로드·전망대·모노레일·야외쉼터·야외공연장·대피소·주차장·방문자안내소·산림복합경영시설·임산물판매장 및 매점과 휴게음식점영업소 및 일반음식점영업소 등 ○ 위생시설 -취사장·오물처리장·화장실·음수대·오수정화시설·샤워장 등 ○ 체험·교육 시설 -산책로·탐방로·등산로·자연관찰원·전시관·천문대·목공예실·생태공예실·산림공원·숲속교실·숲속수련장·산림박물관·교육자료관·곤충원·동물원·식물원·세미나실·산림작업체험장·임업체험시설·로프체험시설·유아숲체험원·산림교육센터 ○ 체험·교육 시설 -철봉·평행봉·그네·줄구름장·민속씨름장·베트민턴장·게이트볼장·썰매장·테니스장·어린이놀이장·물놀이장·산악승마시설·운동장·다목적잔디구장·암벽등반시설·산악자전거시설·행글라이딩시설·패러글라이딩시설 등 ○ 전기·통신 시설 -전기시설·전화시설·인터넷·휴대전화중계기·방송음향시설 등 ○ 안전 시설 -울타리·화재감시카메라·화재경보기·재해경보기·보안등·재해예방시설·사방댐·방송시설 등	○ 산림치유시설 -숲속의 집·치유센터·치유숲길·일광욕장·풍욕장·명상공간·숲체험장·경관조망대·체력단련장·체조장·산책로·탐방로·등산로·산림작업장·유아숲체험원 등 ○ 편의시설 -임도·야외탁자·데크로드·야외쉼터·대피소·주차장·방문자안내소·산림복합경영시설·임산물판매장·매점·휴게음식점영업소 및 일반음식점영업소 등 ○ 위생시설 -오물처리장·화장실·음수대·오수정화시설 등 ○ 전기·통신 시설 -전기시설·전화시설·인터넷·휴대전화중계기·방송음향시설 등 ○ 안전시설 -울타리·화재감시카메라·화재경보기·재해경보기·보안등·재해예방시설·사방댐 등	○ 편의시설 -임도·전망대·야외탁자·데크로드·야외쉼터·야외공연장·대피소·주차장·방문자안내소 등 ○ 위생시설 -오물처리장·화장실·음수대·오수정화시설 등 ○ 체험·교육시설 -산책로·탐방로·등산로·자연관찰원·목공예실·생태공예실·숲속교실·곤충원·식물원·유아숲체험원 등 ○ 체육시설 -철봉·평행봉·그네·베트민턴장·줄구름장·어린이놀이장·물놀이장·운동장·다목적잔디구장 등 ○ 전기·통신 시설 -전기시설·전화시설·휴대전화중계기·방송음향시설 등 ○ 안전시설 -울타리·화재감시카메라·화재경보기·재해경보기·보안등·재해예방시설·사방댐 등	○ 기본시설 -일반야영장·자동차야영장·숲속의 집 및 트리하우스 등 ○ 편의시설 -임도·야외탁자·데크로드·전망대·모노레일·야외쉼터·야외공연장·대피소 ○ 위생시설 -취사장·오물처리장·화장실·음수대·오수정화시설 및 샤워장 등 ○ 체험·교육 시설 -산책로·탐방로·등산로·목공예실·생태공예실·산림공원·숲속교실·숲속수련장·세미나실·산림작업체험장·임업체험시설·로프체험시설 및 유아숲체험원 등 ○ 체육시설 -철봉·평행봉·그네·줄구름장·민속씨름장·베트민턴장·게이트볼장·썰매장·테니스장·어린이놀이장·물놀이장·운동장 및 다목적잔디구장 등 ○ 전기·통신시설 -전기시설·전화시설·인터넷·휴대전화중계기 및 방송음향시설 등 ○ 안전시설 -울타리·화재감시카메라·화재경보기·소화기·재해경보기·보안등·비상조명설비·비상조명기구·재해예방시설·사방댐 및 방송시설 등
면적	(국·공립) 10ha 이상 (사립·학교) 2ha 이상	(국·공립) 20ha 이상 (사립) 13ha 이상 (섬) 10ha 이상	(국·공립) 50ha 이상 (사립) 30ha 이상 (섬) 10ha 이상	기준 없음	기준 없음

자료 : 산림청